



Abteilung I
A-1187/2011

Urteil vom 29. März 2012

Besetzung

Richter Lorenz Kneubühler (Vorsitz),
Richterin Marianne Ryter Sauvant, Richter Alain Chablais,
Gerichtsschreiber Andreas Meier.

Parteien

Stiftung WWF Schweiz,
Postfach, 8010 Zürich-Mülligen Postzentrum,
handelnd durch WWF-Sektionen St. Gallen, Appenzell und
Glarus, Postfach 2341, 9001 St. Gallen,
vertreten durch Rechtsanwältin Franciska Hildebrand,
Engelgasse 2, Postfach, 9004 St. Gallen,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL, 3003 Bern,
Vorinstanz

Gegenstand

Änderung der Luftraumstruktur der Schweiz für den Trainingsbetrieb mit PC-21-Flugzeugen der Luftwaffe.

Sachverhalt:**A.**

Die Luftwaffe der Schweizer Armee verfügt seit 2008 über Turboprop-Flugzeuge vom Typ Pilatus PC-21. Diese werden im Rahmen der fliegerischen Ausbildung von Jetpiloten eingesetzt und ersetzen in diesem Bereich die Jetflugzeuge vom Typ F5-E "Tiger". Da die Leistung der Pilatus PC-21, anders als diejenige des F5-E "Tiger", gewisse Flugmanöver in grosser Höhe nicht zulässt, müssen heute allerdings bestimmte Programme im Rahmen der Pilotenausbildung in geringer Höhe geflogen werden. Bereits von Mitte 2008 bis Mitte 2009 fanden in drei Trainingsräumen ("Hohgant", "Speer" und "Jura") solche Flugtrainings statt. Zuvor hatte das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) die entsprechenden Lufträume im Bereich Hohgant und Speer aus Gründen der Flugsicherheit mit Beschränkungen für die zivile Luftfahrt belegt, welche jedoch auf ein Jahr befristet waren. Im Jura waren keine Anpassungen der Luftraumstruktur nötig. Im Hinblick auf den Trainingsbetrieb 2011 beantragte die Luftwaffe dem BAZL mit Schreiben vom 19. April 2010 die erneute Errichtung der Flugbeschränkungsgebiete LS-R2 "Hohgant" und LS-R3 "Speer".

B.

Im Juni 2010 unterbreitete das BAZL die geplante Änderung der Luftraumstruktur den Vereinigungen von Luftraumbenutzern, den Eigentümern von Luftfahrtanlagen und den Regierungen der betroffenen Kantone zur Stellungnahme. Ebenfalls reichten zwei Privatpersonen eine gemeinsame Stellungnahme ein. Zudem wandte sich das Bundesamt für Umwelt (BAFU), nachdem es über das Geschäft informiert worden war, am 16. August 2010 schriftlich ans BAZL. Es war auch an einem Amtrapport vom 19. August 2010 vertreten. Am 23. November 2010 führte das BAZL sodann eine Besprechung mit Vertretern der vom Flugbeschränkungsgebiet "Speer" betroffenen Kantone durch, an der auch die Luftwaffe und das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) vertreten waren. Am 16. Dezember 2010 wurde eine entsprechende Besprechung hinsichtlich des Flugbeschränkungsgebiets "Hohgant" durchgeführt. Ende November 2010 war ferner auch die Skyguide um Stellungnahme ersucht worden.

C.

Mit Verfügung vom 23. Dezember 2010 errichtete das BAZL die beiden Flugbeschränkungsgebiete LS-R2 "Hohgant" und LS-R3 "Speer". Das Flugbeschränkungsgebiet Speer liegt dabei ungefähr im Gebiet zwischen

Glarus, der Grenze zum Fürstentum Liechtenstein, Urnäsch und Schänis. Beide Flugbeschränkungsgebiete befinden sich in einem Höhenband von Flugfläche 100 (3050 m.ü.M) bis Flugfläche 130 (3950 m.ü.M.). Sie können jeweils von Montag bis Freitag zwischen 07:30 und 12:15 Uhr und zwischen 13:15 und 17:05 Uhr aktiviert werden. Innerhalb der aktivierten Flugbeschränkungsgebiete sind Flüge nach Sichtflugregeln mit zivilen Luftfahrzeugen grundsätzlich untersagt. Die Änderung der Luftraumstruktur erfolgte per 6. Januar 2011, ihre Gültigkeitsdauer ist nicht beschränkt. Allfälligen Beschwerden gegen die Verfügung wurde die aufschiebende Wirkung entzogen.

Die Verfügung wurde den Parteien, welche die Gelegenheit zur Stellungnahme wahrgenommen hatten, schriftlich eröffnet. Nachdem die WWF-Sektionen St. Gallen, Glarus und Appenzell mit Schreiben vom 12. Januar 2011 als Vertreter der Stiftung WWF Schweiz beim BAZL um Akteneinsicht und Eröffnung der Verfügung ersucht hatten, wurde ihnen diese ebenfalls zugestellt. Am 1. Februar 2011 wurde die Verfügung ausserdem im Bundesblatt publiziert (BBl 2011 1343).

D.

Mit Eingabe vom 17. Februar 2011 erhebt die Stiftung WWF Schweiz (nachfolgend: Beschwerdeführerin) Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht. Diese richtet sich gegen die Errichtung des Flugbeschränkungsgebiets "Speer". Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Festlegung der Luftraumstruktur stelle eine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451) dar. Die Errichtung von Trainingsräumen habe in den betroffenen Gebieten zusätzliche Lärmimmissionen und damit stärkere Einwirkungen auf Natur und Umwelt zur Folge. Von der Errichtung des Flugbeschränkungsgebiets Speer seien mehrere Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung und ein eidgenössisches Jagdbanngbiet betroffen. Daher habe bereits das BAFU in seinem Schreiben vom 16. August 2010 die Einholung eines Gutachtens der Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) und Abklärungen zum Wildschutz gefordert. Das BAZL habe jedoch weder ein entsprechendes Gutachten eingeholt noch seien die Abklärungen zum Wildschutz erfolgt. Entsprechend beantragt die Beschwerdeführerin, die Verfügung der Vorinstanz sei, soweit sie die Errichtung des Flugbeschränkungsgebiets LS-R3 "Speer" zum Gegenstand habe, aufzuheben und es sei unter zusätzlichen Auflagen und Bedingungen neu zu verfügen. Vorgängig seien ein Gutachten der ENHK einzuholen, die erforderlichen Abklärungen zum

Wildschutz vorzunehmen und der Beschwerdeführerin sodann Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Weiter stellt die Beschwerdeführerin den Eventualantrag, die Angelegenheit sei, soweit sie die Errichtung des Flugbeschränkungsgebiets LS-R3 "Speer" zum Gegenstand habe, zur Ermittlung des rechtserheblichen Sachverhalts und zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

E.

Das BAZL (nachfolgend: Vorinstanz) beantragt in seiner Stellungnahme vom 12. April 2011, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten bzw. diese sei abzuweisen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin falle die Festlegung der Luftraumstruktur nicht unter den Begriff der Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG. Die Luftwaffe könne das betreffende Gebiet zudem ohnehin befliegen; die Errichtung von Flugbeschränkungsgebieten diene ausschliesslich dazu, das Risiko von Kollisionen mit zivilen Luftfahrzeugen auszuschliessen. Die Vorinstanz habe aber für gewisse Anliegen der Kantone, welche im Rahmen der Anhörung aufgebracht worden seien, Verständnis gezeigt und sich als ausgleichender Pol der Interessen zwischen Kantonen und Luftwaffe betätigt. Das BAFU sei, aus den dargelegten Gründen, nicht als zwingend anzuhörende Fachbehörde angegangen worden, aber als Know-how-Quelle und Ideenpool für die Mediation.

F.

Das BAFU schliesst sich in seiner Stellungnahme vom 3. Juni 2011 zuhanden des Bundesverwaltungsgerichts im Wesentlichen der Auffassung der Beschwerdeführerin an. Es hält insbesondere daran fest, dass ein Gutachten der ENHK einzuholen sei. Hingegen folgt die Luftwaffe in ihrer Stellungnahme vom 8. Juni 2011 grösstenteils den Vorbringen der Vorinstanz.

Die Beschwerdeführerin und die Vorinstanz reichen am 5. Juli 2011 bzw. am 6. Juli 2011 weitere Stellungnahmen ein.

G.

Auf die Vorbringen der Parteien im Einzelnen und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, sofern relevant, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1. Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021).

Als Verfügungen gelten gemäss Art. 5 VwVG Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und die Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten und Pflichten oder Feststellungen zu deren Bestehen oder Nichtbestehen zum Gegenstand haben oder mit denen entsprechende Begehren abgelehnt oder auf diese nicht eingetreten wird. Die angefochtene Verfügung stützt sich auf das Luftfahrtgesetz vom 21. Dezember 1948 (LFG, SR 748.0) und die Verordnung vom 18. Dezember 1995 über den Flugsicherungsdienst (VFSD, SR 748.132.1), also auf öffentliches Recht des Bundes. Anordnungen betreffend die Luftraumstruktur weisen allerdings die Besonderheit auf, dass sie zwar einen konkreten Sachverhalt regeln, sich aber an einen grösseren, individuell nicht bestimmten Personenkreis richten; sie haben generell-konkreten Charakter. Es handelt sich somit um Allgemeinverfügungen. Auch die Allgemeinverfügung ist indessen taugliches Anfechtungsobjekt einer Beschwerde (vgl. zum Ganzen BVGE 2008/18 E. 1 mit Hinweisen und Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1899/2006 vom 11. Februar 2010 E. 1).

Da mit dem BAZL zudem eine Vorinstanz im Sinn von Art. 33 Bst. d VGG verfügt hat und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt (vgl. auch Art. 6 LFG), ist das Bundesverwaltungsgericht für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.2. Der Kreis der zur Beschwerde berechtigten Personen bestimmt sich nach Art. 48 VwVG. Gemäss Abs. 2 dieser Bestimmung sind auch Personen, Organisationen und Behörden beschwerdebefugt, denen ein anderes Bundesgesetz dieses Recht einräumt.

1.2.1. Die Beschwerdeführerin zählt zu den gesamtschweizerischen Organisationen, welche nach Art. 12 Abs. 1 Bst. b NHG zur Erhebung von Beschwerden ans Bundesverwaltungsgericht berechtigt sind (vgl. Verordnung vom 27. Juni 1990 über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberech-

tigten Organisationen [VBO, SR 814.076]; vgl. statt vieler BGE 125 II 50 E 2 und Urteil des Bundesgerichts 1A.50/2007 vom 11. März 2008 E. 1.3).

1.2.2. Voraussetzung der Beschwerdebefugnis nach Art. 12 NHG ist indessen, dass die in Frage stehende Verfügung im Sinne von Art. 78 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) und Art. 2 NHG in Erfüllung einer Bundesaufgabe ergangen ist.

Vorliegend hat die Vorinstanz grundsätzlich in Erfüllung einer solchen Bundesaufgabe gehandelt (vgl. unten E. 4.1). Ob die Interessen des Natur- und Heimatschutzes tatsächlich betroffen sind, ist im Hinblick auf die Beschwerdelegitimation sodann nicht relevant. Es genügt, dass die Beschwerdeführerin geltend macht, die getroffene Anordnung verstosse gegen die nach den Vorschriften des NHG notwendige Rücksichtnahme auf Natur und Heimat (vgl. JEAN-BAPTISTE ZUFFEREY, in: Keller/Zufferey/Fahrländer [Hrsg.], Kommentar NHG, Zürich 1997, Art. 2 Rz. 13 unter Hinweis auf die entsprechende bundesgerichtliche Rechtsprechung bei Ausnahmegewilligungen für Bauten ausserhalb von Bauzonen; zu dieser Rechtsprechung vgl. BGE 136 II 214 E. 3 und BGE 123 II 289 E. 1e mit Hinweisen).

1.2.3. Die Beschwerdeführerin ist damit zur Erhebung der vorliegenden Beschwerde legitimiert. Sie hat die betroffenen Kantonssektionen WWF St. Gallen, WWF Appenzell und WWF Glarus zur Vertretung im vorliegenden Verfahren bevollmächtigt.

1.3. Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist somit einzutreten. Zu beachten ist, dass die Verfügung der Vorinstanz nur insoweit angefochten wurde, als sie das Flugbeschränkungsgebiet LS-R3 "Speer" betrifft. Entsprechend ist lediglich die Errichtung des Flugbeschränkungsgebietes LS-R3 "Speer", nicht aber die Errichtung des Flugbeschränkungsgebietes LS-R2 "Hohgant" Gegenstand des vorliegenden Verfahrens.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen - einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens - sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49

VwVG). Bei technischen Problemen, Fachfragen oder sicherheitsrelevanten Einschätzungen auferlegt es sich jedoch eine gewisse Zurückhaltung. Bei Luftraumstrukturfestlegungen, die hoch technisch und komplex sind, gilt dies in besonderem Masse (BVGE 2008/18 E. 4 und Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1899/2006 vom 11. Februar 2010 E. 5; vgl. auch BVGE 2010/19 E. 4.2). Uneingeschränkt zu prüfen hat das Bundesverwaltungsgericht, ob die Vorinstanz den Sachverhalt korrekt festgestellt, die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft, die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen hat und sich dabei von sachkonformen Erwägungen hat leiten lassen (BVGE 2010/19 E. 4.3).

3.

3.1. Gemäss Art. 78 Abs. 2 BV nimmt der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes. Entsprechend verpflichtet Art. 3 Abs. 1 NHG den Bund, seine Anstalten und Betriebe sowie die Kantone, bei der Erfüllung von Bundesaufgaben im Sinne von Art. 2 NHG dafür zu sorgen, dass das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler geschont werden und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben.

Weiter enthält das NHG qualifizierte Vorschriften zugunsten der in ein Bundesinventar nach Art. 5 NHG aufgenommenen Objekte von nationaler Bedeutung: Bei diesen Objekten ist der Spielraum für Eingriffe enger (vgl. Art. 6 NHG), und unter gewissen Voraussetzungen ist eine Begutachtung durch eine Kommission nach Art. 25 Abs. 1 NHG vorgeschrieben (vgl. Art. 7 Abs. 2 NHG).

Wie das BAFU zutreffend festgestellt hat, tangiert das umstrittene Flugbeschränkungsgebiet LS-R3 "Speer" mehrere Objekte von nationaler Bedeutung gemäss Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (BLN), nämlich die Objekte 1613 Speer-Churfürsten-Alvier, 1612 Säntisgebiet, 1602 Murgtal – Mürtschental und 1615 Melser Hinterberg – Flumser Kleinberg (vgl. Verordnung vom 10. August 1977 über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler [VBLN, SR 451.11] und die entsprechenden Objektblätter, abrufbar unter <www.bafu.admin.ch> > Themen > BLN > Objektbeschreibungen, besucht am 14. März 2012).

3.2. Sodann sieht das Jagdgesetz vom 20. Juni 1986 (JSG, SR. 922.0) vor, dass die Artenvielfalt und die Lebensräume der einheimischen wildlebenden Säugetiere und Vögel erhalten werden sollen (vgl. Art. 1 Abs. 1 Bst. a JSG; vgl. dazu auch Art. 18 NHG). Zu diesem Zweck werden unter anderem eidgenössische Jagdbanngebiete ausgeschieden (vgl. Art. 11 JSG). Bestimmungen zum Schutz dieser Jagdbanngebiete und zur Mitwirkung des BAFU finden sich in Art. 6 der Verordnung über die eidgenössischen Jagdbanngebiete vom 30. September 1991 (VEJ, SR 922.31). Das Flugbeschränkungsgebiet "Speer" tangiert das eidgenössische Jagdbanngebiet "Säntis" (Objektnummer 16; vgl. Anhang 1 VEJ und das entsprechende Objektblatt, abrufbar unter <www.bafu.admin.ch> > Themen > Schutzgebiete > Jagdbanngebiete > Objektbeschreibungen, besucht am 14. März 2012).

4.

Zunächst ist zu klären, ob die Vorinstanz im Sinne von Art. 2 Abs. 1 NHG in Erfüllung einer Bundesaufgabe gehandelt hat. Gemäss dieser Bestimmung ist unter Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne des heutigen Art. 78 Abs. 2 BV insbesondere die Planung, Errichtung und Veränderung von Werken und Anlagen, die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen und die Gewährung von Beiträgen an Planungen, Werke und Anlagen zu verstehen, wobei im Gesetz jeweils Beispiele angeführt werden.

4.1. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Frage, wann eine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG vorliegt, ist zwar reichhaltig, hat aber keine umfassenden Kriterien formuliert. In der Lehre wurde jedoch verschiedentlich versucht, aus dieser eher punktuellen Rechtsprechung allgemeine Regeln abzuleiten (vgl. z.B. ZUFFEREY, a.a.O., Art. 2 Rz. 11 ff.; NINA DAJCAR, Natur- und Heimatschutz-Inventare des Bundes, Zürich/Basel/Genf 2011, S. 36 ff.). Besteht in einem Sachbereich eine umfassende Bundeskompetenz und nicht bloss eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz, liegt gemäss der von DAJCAR jüngst vertretenen Position immer eine Erfüllung von Bundesaufgaben vor (vgl. NINA DAJCAR, a.a.O., S. 42). Das Bundesverwaltungsgericht hat bereits in seinem Urteil vom 1. Dezember 2011 festgehalten, im Bereich der Luftfahrt sei eine solche umfassende Bundeskompetenz gegeben (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-8386/2010 vom 1. Dezember 2011 E. 6 [vor E. 6.1]).

Zwar geht es in der erwähnten Entscheidung um die Bezeichnung von Gebirgslandeplätzen, was der Bewilligung von Verkehrsanlagen im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. b NHG gleichkommt. Die Errichtung von Flugbeschrän-

kungsgebieten stellt dagegen keine Bewilligung zum Bau oder Betrieb von Verkehrsanlagen dar, da es sich um eine rein flugsicherungstechnische Massnahme für einen bestimmten Luftraum handelt, welche überdies nicht mit dem Betrieb eines bestimmten Flug- oder Landeplatzes in Zusammenhang steht. Vorliegende Anordnung fällt daher nicht unter eine in Art. 2 Abs. 1 Bst. a bis c NHG ausdrücklich aufgeführten Kategorie. Allerdings vermag das nichts an der Tatsache zu ändern, dass die Vorinstanz in einem Bereich mit umfassender Bundeskompetenz gehandelt hat. Der Hinweis von DAJCAR, dass sich aus dem Wortlaut von Art. 78 Abs. 2 BV keine thematische Einschränkung ableiten lasse und eine solche auch nicht aus der beispielhaften Aufzählung von Art. 2 NHG herauslesen sei, überzeugt (vgl. NINA DAJCAR, a.a.O., S. 39). Darauf, ob die konkrete Anordnung in der nicht abschliessenden Aufzählung von Art. 2 Abs. 1 NHG aufgeführt ist, kann es grundsätzlich nicht ankommen.

Die Vorinstanz macht indessen geltend, die Aufzählung von Art. 2 Abs. 1 NHG zeige zumindest, dass der Gesetzgeber primär bauliche, also letztlich physische Eingriffe bzw. Infrastrukturvorhaben von einer gewissen Dauerhaftigkeit im Auge gehabt habe, nicht jedoch die Luftfahrt und schon gar nicht virtuelle Konzepte wie Luftraumblöcke bzw. die Errichtung von Flugbeschränkungsgebieten. Dies mag zutreffen. Wie aus den Materialien erhellt, hatte der Gesetzgeber aber zugleich die Absicht, die ihm von Verfassung wegen zustehenden Kompetenzen umfassend auszuschöpfen, d.h. so weit, wie dies mit einer rechtlich zu verantwortenden Auslegung vereinbar sei (Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 12. November 1965, BBl 1965 III 89, 92 ff.; vgl. NINA DAJCAR, a.a.O., S. 26). Zudem ist nach ZUFFEREY zwar eine Raumrelevanz der in Frage stehenden Massnahme zu verlangen, doch ist damit ausdrücklich keine Beschränkung auf äusserliche und dauernde Veränderungen eines Gebiets gemeint, sondern lediglich das Erfordernis, dass die in Frage stehende Aktivität räumlich begrenzt ist und einen gewissen Einfluss auf diesen lokalen Raum hat (vgl. ZUFFEREY, a.a.O., Art. 2 Rz. 14).

Auch bei der Festlegung der Luftraumstruktur ist damit den Anliegen des Natur- und Heimatschutzes gemäss den Vorgaben von Art. 3 Abs. 1 und Art. 6 NHG Rechnung zu tragen.

4.2. Allerdings wird gefordert, es sei nur dann von der Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinn von Art. 2 NHG auszugehen, wenn die fragliche

Aktivität tatsächlich mit gewissen Auswirkungen auf die Natur und das Landschaftsbild verbunden ist (vgl. ZUFFEREY, a.a.O., Art. 2 Rz. 13 mit weiteren Hinweisen). Dem ist insofern zuzustimmen, als eine Interessenabwägung nach Art. 3 Abs. 1 bzw. Art. 6 NHG weder durchgeführt werden kann noch geboten ist, wenn die Interessen des Natur- und Landschaftschutzes gar nicht berührt sind. Zumindest eine potenzielle Betroffenheit muss vorliegen, denn andernfalls sind die Schutznormen des NHG für den Entscheid der Behörde von vornherein nicht relevant. Vorliegend ist eine solche Interessenabwägung indessen vorzunehmen, wie nachstehende Ausführungen zeigen.

5.

5.1. Es ist grundsätzlich unbestritten, dass die PC-21-Flugzeuge der Luftwaffe Lärmimmissionen verursachen. Der Kanton Appenzell Innerrhoden spricht in seiner Stellungnahme von einem "sehr aggressiven, lauten, bedrohlichen Dröhnen und Heulen". Der Turbinenlärm der Militärmaschinen unterscheidet sich ganz wesentlich vom Motorengeräusch der üblichen zivilen Flugzeuge, von denen lediglich ein Brummen ausgeht. Das BAFU erwähnt immerhin ein "eindringliches, eher hochfrequentes Propellergeräusch". Die Vorinstanz macht indessen geltend, Lärmschutz werde im Rahmen der Umwelt- und Lärmschutzgesetzgebung berücksichtigt und liege ausserhalb des Anwendungsbereichs des NHG.

5.1.1. Durch die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes im Sinne von Art 5 NHG wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG). Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der Inventare darf nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 Abs. 2 NHG). Ungeschmälerte Erhaltung verdient in besonderem Masse das, was die Objekte so einzigartig oder typisch macht (BGE 115 Ib 131 E. 5ha und Urteil des Bundesgerichts 1A.122/2004 vom 30. Mai 2005 E. 2.6). Zur Beurteilung der Problematik der ungeschmälerten Erhaltung eines BLN-Objektes ist von der jeweiligen Umschreibung des Schutzgehaltes auszugehen, d.h. die möglichen Beeinträchtigungen sind an den verschiedenen Schutzziele zu messen, die in den gesondert veröffentlichten Beschreibungen zu den Gebieten des Inventars umschrieben sind (BGE 127 II 273 E. 4c und Urteil des Bundesgerichts

1A.185/2006 vom 5. März 2007 E. 6.3 je mit Hinweisen). Zusätzlich zu den objektspezifischen Schutzziele erlauben die Erläuterungen zum BLN Rückschlüsse; sie legen allgemein für die BLN-Objekte mögliche Gefahren, bestehende Schutzmassnahmen, den anzustrebenden Schutz und Verbesserungsvorschläge dar (Art. 5 Abs. 1 NHG i.v.m. Art. 2 VBLN; vgl. zum Ganzen Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-3762/2010 vom 25. Januar 2012 E. 13 und A-8386/2010 vom 1. Dezember 2011 E. 6.2 je mit Hinweisen).

5.1.2. In allgemeiner Hinsicht ist gemäss Ziff. 6.2.14 der Erläuterungen zum BLN unter anderem vermeidbarer Lärm von den Objekten fernzuhalten. In Ziff. 6.2.12 wird in anderem Zusammenhang auf die "Erholungsfunktion" der "vielfach als Wandergebiete bevorzugten Landschaften" hingewiesen. Was die vorliegend betroffenen BLN-Objekte betrifft, handelt es sich beim Objekt "Speer-Churfürsten-Alvier" gemäss Objektblatt um eine "markante Gebirgslandschaft von beeindruckender Schönheit, geologisch, floristisch und touristisch gleichermassen von Bedeutung" und ein "wichtiges Wandergebiet". Auch beim BLN-Objekt "Säntisgebiet" handelt es sich um ein "wichtiges Wander- und Tourengebiet". Zumindest diesen zwei Objekten kommt damit eine Erholungsfunktion zu und sie sollen als Wandergebiete erhalten bleiben. Die Beeinträchtigungen durch die lärmintensiven Trainingsflüge der Luftwaffe sind diesen Schutzziele gegenüberzustellen.

Dies steht insbesondere auch mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung im Einklang. Bei der Beurteilung einer Flugbewegungskontingenz für einen Flughafen, welche sich in erster Linie auf Art. 6 NHG stützte, ist das Bundesgericht ohne Weiteres davon ausgegangen, dass der von Flugzeugen verursachte Lärm im Hinblick auf diese Bestimmung relevant sein kann. Es hat sich auf Ausführungen zur Verhältnismässigkeit der Massnahme beschränkt, welche es allerdings verneint hat (vgl. BGE 129 II 331 E. 4).

5.1.3. Lärmimmissionen können damit auch im Hinblick auf den Natur- und Landschaftschutz relevant sein. Vorliegend ist dies im Zusammenhang mit den Schutzziele der BLN-Objekte "Speer-Churfürsten-Alvier" und "Säntisgebiet" zu beachten, welche sich über einen grossen Teil des betroffenen Gebiets erstrecken.

5.2. Bereits in ihrer Verfügung weist die Vorinstanz indessen darauf hin, dass die Luftwaffe den betroffenen Luftraum gestützt auf Art. 2 Abs. 1

Bst. a LFG ohnehin ohne Einschränkungen befliegen könne und es sich bei der Errichtung der Flugbeschränkungsgebiete um eine rein flugsicherungstechnische Massnahme zur Gewährung eines sicheren Flugbetriebs handle, da im Trainingsbetrieb aufgrund der schnellen Flugmanöver und der hohen Vertikalgeschwindigkeiten sowie der Konzentration der Besatzungen auf die Bedienung der Avionik der Gefahr einer Kollision nicht umfassend Rechnung getragen werden könne. Nach Ansicht der Vorinstanz ist die Festlegung der Luftraumstruktur bzw. die vorliegende Errichtung von Flugbeschränkungsgebieten, anders als z.B. das Festlegen von An- und Abflugverfahren für Flughäfen, damit gar nicht lärmrelevant (zur Abgrenzung vgl. BVGE 2008/18 E. 3.1).

5.2.1. Die Beschwerdeführerin hält dem in ihrer Beschwerdeschrift entgegen, die Errichtung der Trainingsräume habe zur Folge, dass sämtliche Trainingsflüge der Luftwaffe in den mittlerweile drei Trainingsräumen stattfinden würden. Gegenüber einer Nutzung des gesamten Schweizer Luftraums für Trainingsflüge führe dies in den drei betroffenen Gebieten offenkundig zu stärkeren Einwirkungen auf Natur und Umwelt. Beeinträchtigungen der betroffenen Schutzobjekte könnten damit nicht ausgeschlossen werden.

Die Vorinstanz legt in ihrer Stellungnahme vom 12. April 2011 dar, der schweizerische Luftraum werde grob in Luftstrassen für den kommerziellen Luftverkehr (Linien-, Charter- und Geschäftsreisendenflugzeuge) und militärische Trainingsgebiete aufgeteilt. Im Jura weise die entsprechende Luftraumstruktur bzw. das militärische Trainingsgebiet bereits heute eine Untergrenze von 3'050 m.ü.M. auf, weshalb für den Trainingsbetrieb mit PC-21 keine Anpassungen erforderlich gewesen seien. Die militärischen Trainingsgebiete im Alpenraum würden demgegenüber eine Untergrenze von 3'900 m.ü.M. aufweisen. Darunter befinde sich Luftraum, in welchem auch unkontrollierter Sichtflugverkehr stattfinde. Damit der Trainingsbetrieb der Luftwaffe mit PC-21 nicht in diesen unkontrollierten Luftraum zu liegen käme, seien die Flugbeschränkungsgebiete "Hohgant" und "Speer" errichtet worden. Der Trainingsbetrieb würde aber, so die Vorinstanz weiter, in jedem Fall in den entsprechenden Lufträumen stattfinden. Diese seien vor dem Hintergrund identifiziert worden, dass die Topographie Flüge bis auf eine Untergrenze von 3'050 m.ü.M. zulassen müsse und sich die Räume an bestehende militärische Trainingsgebiete im darüber liegenden Luftraum anschliessen würden. Ohne Errichtung der Flugbeschränkungsgebiete für den Sichtflugverkehr müssten einerseits jedoch empfindliche Sicherheitseinbussen in Kauf genommen werden, anderer-

seits müsste der Luftraum von den Piloten dauernd beobachtet werden, um anderen Flugverkehr zu entdecken, was den Trainingswert untergraben würde.

Die Luftwaffe ruft in ihrer Stellungnahme in Erinnerung, dass nicht sämtliche Trainingsflüge in den Trainingsräumen "Hohgant", "Speer" und "Jura" durchgeführt würden, sondern nur ganz bestimmte Programmteile im Rahmen der Pilotenausbildung, weil die Leistung der PC-21 gewisse Flugmanöver in grosser Höhe nicht zulasse. Wenn möglich würden wie bisher höher gelegene Trainingsräume benutzt. Weiter weist die Luftwaffe darauf hin, dass eine Gutheissung der vorliegenden gegen das Flugbeschränkungsgebiet "Speer" gerichteten Beschwerde eine Lärmkonzentration in den zwei verbleibenden Trainingsräumen zur Folge hätte.

5.2.2. Aus dem Umstand, dass die Luftwaffe den betreffenden Luftraum ohnehin befliegen könnte, kann entgegen der Ansicht der Vorinstanz nicht gefolgert werden, die Anordnung von Flugbeschränkungsgebieten sei per se nicht lärmrelevant. Aufgrund der Sicherheitseinbussen und dem verminderten Trainingswert, welche mit Trainingsflügen im unkontrollierten Luftraum verbunden sind, ist vielmehr davon auszugehen, dass die Luftwaffe die fraglichen Programmteile im Rahmen der Pilotenausbildung lediglich dort durchführt, wo Beschränkungen für den zivilen Sichtflugverkehr bestehen. Die Anordnung von solchen Beschränkungen durch die Vorinstanz führt für das betroffene Gebiet damit zu einer Mehrbelastung. Daran ändert sich grundsätzlich auch nichts, wenn aufgrund der groben Luftraumstruktur der Schweiz in Verbindung mit der Topographie (Alpen) tatsächlich nur die zur Zeit benutzten drei Trainingsräume für Trainingsflüge im Bereich unter 3'900 m.ü.M. in Frage kommen sollten. Die Luftwaffe wird sich auch innerhalb dieser drei möglichen Trainingsräume auf diejenigen konzentrieren, welche mit Beschränkungen für den zivilen Sichtflugverkehr belegt sind. Entsprechend weist sie in ihrer Stellungnahme selber darauf hin, dass die Aufhebung des Flugbeschränkungsgebietes "Speer" eine Lärmkonzentration in den zwei verbleibenden Trainingsräumen zur Folge hätte. Die vorliegende Änderung der Luftraumstruktur führt für das betroffene Gebiet somit zu einer Mehrbelastung.

5.3. Sodann ist auf den Aspekt "Umwegverkehr Kleinaviatik" einzugehen. Das BAFU führte in seinem Schreiben vom 16. August 2010 an die Vorinstanz aus, aufgrund der neu tief liegenden Untergrenze der Sperrgebiete müssten zivile Luftfahrzeuge bodennäher fliegen. Diesen Umwegverkehr hielt das BAFU insbesondere im Hinblick auf den Wildschutz für

relevant. Es bestehe die Gefahr, dass in den Jagdbanngebieten, welche auf bis zu 2'500 m.ü.M. lägen, vermehrt Tiere durch tiefe Flüge gestört würden. Daneben sah das BAFU auch eine zusätzliche Beeinträchtigung der Schutzziele der BLN-Objekte durch den Umwegverkehr. Die Beschwerdeführerin verweist in ihrer Beschwerdeschrift auf diese Ausführungen des BAFU.

5.3.1. Bei den eidgenössischen Jagdbanngebieten handelt es sich nicht um Inventarobjekte im Sinne von Art. 5 NHG. Ist ein Jagdbanngebiet von der in Frage stehenden Aktivität betroffen, kommt Art. 6 NHG daher nicht zur Anwendung. Jedoch enthält Art. 6 VEJ Bestimmungen zum Schutz dieser Lebensräume. So sorgen Bund und Kantone bei der Erfüllung ihrer Aufgaben dafür, dass die Schutzziele der Banngebiete nicht durch andere Nutzungen beeinträchtigt werden. Liegen im Einzelfall andere Interessen vor, ist Anhand einer Interessenabwägung zu entscheiden (Art. 6 Abs. 1 VEJ). Das Bundesgericht hat festgehalten, schon aus der Tatsache, dass eine Gegend als eidgenössisches Jagdbanngebiet ausgeschieden worden sei, ergebe sich ein hoher natur- und jagdschutzrechtlicher Stellenwert. Wenn durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar nach Art. 5 NHG dargetan werde, dass es jedenfalls unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdiene, so müsse ähnliches auch für Jagdbanngebiete gelten (BGE 134 II 97 E. 3.5.2).

Aus dem Objektblatt zum Jagdbanngebiet "Säntis" geht hervor, dass das Gebiet als vielfältiger Lebensraum für wildlebende Säugetiere und Vögel erhalten werden und dem Schutz der Tiere vor Störung dienen soll. Luftfahrzeuge stellen für Tiere eine mögliche Störungsquelle dar. So kam ein Bericht, der im Jahr 2005 vom damaligen Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) und dem BAZL herausgegeben wurde, zum Schluss, dass Vögel durch Flugzeuge je nach Situation in unterschiedlichem Masse gestört würden. Generell nehme die Störwirkung mit der Flughöhe bzw. Horizontalentfernung ab. Das Störpotenzial nehme zu, wenn Flugkörper unregelmässig, überraschend und mit variabler Flugbahn auftreten würden. Der Bericht empfahl Mindestflughöhen von 450 Metern für Helikopter und 300 Metern für übrige Luftfahrzeuge über aus Sicht des Vogelschutzes sensiblen Gebieten (vgl. BRUNO BRUDERER / SUSANNA KOMENDA-ZEHNDER; Einfluss des Flugverkehrs auf die Avifauna – Schlussbericht mit Empfehlungen, Bern 2005, S. 59 f.). Weiter ist belegt, dass auch Säugetiere unter gewissen Bedingungen negativ auf Flächenflugzeuge und Militärjets reagieren (vgl. ANDREAS BOLDT, Auswirkun-

gen von Luftfahrzeugen auf Säugetiere, Literaturstudie, Gurbrü 2007, S. 16 f.). Entsprechend sind die Beeinträchtigungen durch tieffliegende Flugzeuge grundsätzlich auch den Schutzziele des Jagdbanngebiets "Säntis" gegenüberzustellen.

5.3.2. Betreffend den zu erwartenden Umwegverkehr führt die Vorinstanz in ihrer Stellungnahme vom 12. April 2011 aus, die Befürchtungen seien nicht belegt und damit spekulativ. Eine Regel, wonach stets so hoch wie möglich zu fliegen sei, existiere nicht. Es würden lediglich Mindestflughöhen gelten, welche durch die vorliegende Änderung der Luftraumstruktur nicht geändert würden. Der gesamte Raum unterhalb des umstrittenen Flugbeschränkungsgebiets könne auf diesen Mindestflughöhen und grösstenteils auch oberhalb davon befliegen werden. Die allermeisten Luftfahrzeuge der Kleinaviatik würden sich ohnehin mehrheitlich unterhalb von 3'000 m.ü.M. bewegen, da die Leistungsfähigkeit ihrer Motoren in dieser Höhe stark abnehme und gemäss Lehre und Forschung bei Flügen oberhalb von 3'000 m.ü.M. zusätzlicher Sauerstoff zu sich genommen werden solle. Die Luftwaffe weist in ihrer Stellungnahme zusätzlich darauf hin, Flüge nach Instrumentenflugregeln könnten gegebenenfalls um das Flugbeschränkungsgebiet herum oder unter Einhaltung der notwendigen Sicherheitsabstände innerhalb desselben geführt werden. Ferner sei es denkbar, dass Piloten, die nach Sichtflugregeln unterwegs seien, einen Flugweg ausserhalb des fraglichen Gebiets wählten.

In seiner Stellungnahme zuhanden des Bundesverwaltungsgerichts hält das BAFU an der Problematik des Umwegverkehrs der Kleinaviatik fest. Es merkt insbesondere an, dass die in den Luftfahrthinderniskarten 1:100'000 empfohlene Mindestflughöhe über eidgenössischen Jagdbanngebieten 500 Meter über Grund betrage. Zumindest diese empfohlene Mindestflughöhe könne über dem Jagdbanngebiet "Säntis", welches auf eine Höhe von 2502 m.ü.M. reiche (Gipfel des Säntis), nicht eingehalten werden. Daher sei im Bereich des Jagdbanngebiets auf die Errichtung des Flugbeschränkungsgebiets zu verzichten bzw. mindestens die Untergrenze lediglich im Zeitraum vom 1. August bis zum 31. Oktober auf 3'000 m.ü.M. zu belassen.

5.3.3. Gemäss Art. 44 Abs. 1 der Verordnung des UVEK über die Verkehrsregeln für Luftfahrzeuge vom 4. Mai 1981 (VVR, SR 748.121.11) ist bei Flügen, welche nach Sichtflugregeln durchgeführt werden, über dicht besiedelten Zonen von Ortschaften und über Schauplätzen grösserer Veranstaltungen eine Mindestflughöhe von 300 m über Grund, anderswo

eine solche von 150 m über Grund oder Wasser einzuhalten. Diese Mindestflughöhen können unbestrittenermassen auch bei Aktivierung des Flugbeschränkungsgebiets "Speer" im gesamten betroffenen Gebiet eingehalten werden. Was das Jagdbanngebiet "Säntis" betrifft, bestätigt die Vorinstanz in ihrer Stellungnahme vom 6. Juli 2011, dass in der Luftfahrt-hinderniskarte 1:100'000 eine Mindestflughöhe von 500 m über Grund empfohlen werde. Es ist denkbar, dass diese Mindestflughöhe bei aktiviertem Flugbeschränkungsgebiet vermehrt unterschritten wird. Die Vorinstanz weist aber zu Recht darauf hin, dass das Jagdbanngebiet zu einem grossen Teil deutlich unter 2'000 m.ü.M. liegt. Was sodann das Ausmass des Umwegverkehrs betrifft, hängt dieses unter anderem davon ab, wie häufig der Luftraum des Flugbeschränkungsgebiets "Speer" überhaupt von zivilen Luftfahrzeugen befliegen wird. Dazu liegen keine Zahlen vor.

Es kann daher nicht mit Sicherheit gesagt werden, dass die Aktivierung des Flugbeschränkungsgebiets durch die Luftwaffe im darunter gelegenen Luftraum erheblich mehr Flugverkehr zur Folge hat bzw. die Mindestflughöhe über dem Jagdbanngebiet deutlich häufiger unterschritten wird.

5.4. Es ist somit festzuhalten, dass die Errichtung des Flugbeschränkungsgebiets "Speer" im betroffenen Gebiet zu zusätzlichen Lärmbelastungen durch Militärflugzeuge führt und dies die Schutzziele der BLN-Objekte "Speer-Churfürsten-Alvier" und "Säntisgebiet" beeinträchtigt, weshalb eine Abwägung zwischen den Interessen der Landesverteidigung und den Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes vorzunehmen gewesen wäre. Eine Beeinträchtigung der Schutzziele des Jagdbanngebietes "Säntis" ist zumindest möglich.

6.

6.1. Ist für die Erfüllung einer Bundesaufgabe der Bund zuständig, so wirkt das BAFU im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes beim Vollzug des NHG mit (vgl. Art. 3 Abs. 4 NHG i.V.m. Art. 23 Abs. 1 Bst. a der Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur und Heimatschutz [NHV, SR 451.1]). Das Gleiche gilt beim Vollzug der Bestimmungen zum Schutz von Jagdbanngebieten (Art. 6 Abs. 1^{bis} VEJ). Das Verfahren richtet sich nach Art. 62a ff. des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010). Als zuständige Fachstelle beurteilt das BAFU auch, ob ein Gutachten durch die ENHK einzu-

holen ist (vgl. Art. 7 Abs. 1 NHG i.V.m. Art. 25 Abs. 1 NHG und Art. 23. Abs. 4 NHV).

6.2. Das BAFU führte in seinem Schreiben vom 16. August 2010 an die Vorinstanz aus, als Grundlage für die vorzunehmende Interessenabwägung sei ein Gutachten der ENHK einzuholen. Auch müsse der Aspekt, dass in den Jagdbanngeländen vermehrt Tiere durch tiefe Flüge gestört werden könnten, genauer abgeklärt werden. Beides wurde in der Folge jedoch unterlassen. Zudem erwähnt die Vorinstanz das Schreiben des BAFU in ihrer Verfügung nicht. Entsprechend rügt die Beschwerdeführerin in ihrer Beschwerdeschrift, die Vorinstanz habe den Sachverhalt unvollständig festgestellt bzw. die berührten Interessen unvollständig ermittelt, so dass eine Bewertung und ein Abwägen derselben gar nicht möglich gewesen sei. Die Vorinstanz begründe den Verzicht auf die vom BAFU geforderten Abklärungen zudem nicht.

Die Vorinstanz erläutert dazu in ihrer Stellungnahme vom 12. April 2011, gemäss Art. 2 Abs. 1 VFSD seien hinsichtlich der Festlegung der Luftraumstruktur nur die Luftwaffe und die Skyguide anzuhören. Das BAFU sei nicht formell angehört, aber "ausserhalb eines formellen Prozesses" als Know-how-Quelle und Ideenpool für die Mediation angegangen worden, damit anlässlich der Gespräche mit den Kantonen konkrete Vorschläge gemacht werden konnten. Eine weiter gehende Rolle komme dem BAFU vorliegend nicht zu. Auf die Einholung eines Gutachtens der ENHK habe die Vorinstanz aufgrund der (nicht protokollierten) Diskussion am Amtrapport vom 19. August 2010 verzichtet, da dies als unverhältnismässig aufwändig erachtet worden sei. Sollte das BAFU zudem entgegen der Ansicht der Vorinstanz vor dem Erlass von Verfügungen zur Luftraumstruktur anzuhören sein, so habe es dennoch kein Differenzbereinigungsverfahren nach Art. 62b RVOG verlangt und damit konkludent auf seine Forderung verzichtet, es sei ein Gutachten einzuholen.

Das BAFU betont in seiner Stellungnahme zuhanden des Bundesverwaltungsgerichts, nie auf ein Differenzbereinigungsverfahren verzichtet zu haben. Es habe in seinem Schreiben vom 16. August 2010 klar festgehalten, dass aus seiner Sicht die Voraussetzungen von Art. 2 NHG erfüllt seien, weshalb es erstaune, dass es vor Erlass der Verfügung nicht mehr angehört und allfällige Differenzen festgestellt und bereinigt worden seien.

6.3. Wie ausgeführt hat die Vorinstanz entgegen ihrer Einschätzung in Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG gehandelt und sind die Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes berührt bzw., soweit die Auswirkungen auf das Jagdbanngebiet "Säntis" zur Diskussion stehen, zumindest potenziell betroffen. Die Schutzbestimmungen des 1. Abschnitts des NHG kommen damit zur Anwendung und das BAFU hat gemäss Art. 3 Abs. 4 NHG beim Vollzug dieser Bestimmungen mitzuwirken. Daran ändert auch die Vorgabe von Art. 2 Abs. 1 VFSD nichts, gemäss der bei der Festlegung der Luftraumstruktur die Luftwaffe und die Skyguide anzuhören sind, denn dies schliesst die Anhörung weiterer Stellen nicht aus, insbesondere wenn ein Bundesgesetz eine solche vorsieht.

Die Vorinstanz hätte somit dem BAFU nach Art. 62a Abs. 1 und 3 RVOG Frist für eine Stellungnahme ansetzen bzw. das Schreiben vom 16. August 2010 als Stellungnahme entgegennehmen und für die Bereinigung allfälliger Differenzen nach Massgabe von Art. 62b RVOG vorgehen müssen. Das BAFU ist dadurch, dass es nicht von sich aus ein Bereinigungsgespräch verlangte, keineswegs konkludent von seinem Standpunkt abgerückt. Es war Sache der Vorinstanz als Leitbehörde, nötigenfalls ein Bereinigungsgespräch zu veranlassen. Ein Hinweis darauf, dass das BAFU ausdrücklich auf eine Bereinigung verzichtet hätte, findet sich in den Akten nicht. Vielmehr fragte das BAFU in einem Schreiben vom 6. Dezember 2010 nach dem Verfahrensstand und bat um eine Rückmeldung zu seinem Schreiben vom 16. August 2010.

6.4. Die Beurteilung des BAFU, es sei ein Gutachten der ENHK einzuholen, ist sodann nicht zu beanstanden. Nach Art. 7 Abs. 2 NHG ist ein Gutachten obligatorisch, wenn ein Objekt, das in einem Inventar nach Art. 5 NHG aufgeführt ist, erheblich beeinträchtigt werden kann oder sich grundsätzliche Fragen stellen; die Kommission gibt im Gutachten an, ob das Objekt ungeschmälert zu erhalten oder wie es zu schonen ist. Die Gutachten sind insbesondere bei Objekten, für welche die Schutzziele in den Objektblättern wenig aussagekräftig sind, von grosser Bedeutung, was bei BLN-Objekten oft der Fall ist. Indem Experten die Schutzziele konkretisieren und sie in Bezug zum geplanten Eingriff setzen, zeigt sich oft erst die genaue Tragweite eines Eingriffs für ein Objekt (vgl. NINA DAJCAR, a.a.O., S. 127). Die Entscheidbehörde darf zudem nur aus triftigen Gründen vom Ergebnis der Begutachtung abweichen (vgl. BGE 136 II 214 E. 5 mit Hinweisen). Die Beschränkung der Begutachtungspflicht auf bestimmte Eingriffe führte der Gesetzgeber erst auf den 1. Januar 2000 ein. Als Grund nannte er vor allem die Überlastung der Kommissio-

nen. Routinegeschäfte sollen daher von der Fachstelle beurteilt werden (Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren vom 25. Februar 1998, BBl 1998 2591, 2608 f.; vgl. dazu auch NINA DAJCAR, a.a.O., S. 127). Vorliegend handelt es sich nicht um ein Routinegeschäft, lag eine vergleichbare Konstellation bisher doch nicht vor, da die Ausbildung von Militärpiloten erst seit Kurzem mit Flugzeugen von Typ PC-21 erfolgt. Auch wird die Erholungsfunktion der BLN-Objekte "Speer-Churfürsten-Alvier" und "Säntisgebiet" in den Objektblättern nicht konkretisiert. Es rechtfertigt sich daher, die Bedeutung der hier interessierenden Flugtrainings für die Schutzziele der betroffenen BLN-Objekte vertieft abklären zu lassen.

Die Vorinstanz und die Luftwaffe machen im Übrigen zu Unrecht geltend, es sei Art. 11 NHG (analog) anwendbar. Dieser Bestimmung sieht vor, dass bei militärischen Bauten und Anlagen, für welche nach dem heutigen Art. 128a Abs. 1 des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995 (MG, SR 510.10) keine Plangenehmigung erforderlich ist, auch keine obligatorische Begutachtung durch die Kommission erfolgt und die zuständige Bundesbehörde auch keine Unterlagen für eine fakultative Begutachtung nach Art. 8 NHG liefern muss. Es handelt sich dabei um Bauten und Anlagen, die dem Bundesgesetz vom 23. Juni 1950 über den Schutz militärischer Anlagen (SR 510.518) unterstehen. Die Befreiung von der Bewilligungs- bzw der Begutachtungspflicht rechtfertigt sich bei diesen Objekten, weil unter anderem Geheimhaltungsinteressen auf dem Spiel stehen. (vgl. dazu auch JÖRG LEIMBACHER, in: Keller/Zufferey/Fahrländer Art. 11 Rz. 2 und 4). Solche Geheimhaltungsinteressen bestehen in Bezug auf die Art und Weise der Nutzung des Luftraums durch die Luftwaffe jedoch nicht, weshalb Art. 11 NHG auch nicht analog anzuwenden ist.

6.5. Weiter liegen mit dem Schreiben vom 16. August 2010 und der Stellungnahme zuhanden des Bundesverwaltungsgerichts vom 3. Juni 2011 zwar ausführliche Stellungnahmen des BAFU vor, dieses schätzt den zu erwartenden Umfang der Flugtrainings aber anders ein als die Luftwaffe. Das BAFU geht davon aus, für alle drei Trainingsräume seien insgesamt 2'400 Flugstunden pro Jahr geplant. Es folgert daraus, von Montag bis Freitag sei im Durchschnitt pro Tag und Trainingsgebiet mit drei Stunden Fluglärm zu rechnen. Demgegenüber führt die Luftwaffe aus, die Flüge würden nur während kurzer Zeit innerhalb der militärischen Flugbetriebszeiten stattfinden. Es sei auch keine ganzjährige Benutzung vorgesehen, denn die Pilotenschule sei jeweils etwa von Ende April bis Ende August in Sion stationiert, von wo aus aufgrund des langen Anflugwegs keine Flüge

im Flugbeschränkungsgebiet "Speer" geplant seien. Aus den Vorakten geht weiter hervor, dass die Luftwaffe für 2011 offenbar mit der Durchführung von 140 Trainingseinheiten von je ca. 30 Minuten mit jeweils zwei bis vier PC-21 im Trainingsraum "Speer" rechnete.

6.6. Die Nichteinhaltung der Bestimmungen von Art. 62a ff. RVOG stellt einen Verfahrensmangel dar und kann für sich allein ein Grund sein, eine Verfügung aufzuheben (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009 E. 21.5, bestätigt in Urteil des Bundesgerichts 1C_58/2010 vom 22. Dezember 2010 E. 2.3; vgl. zudem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2249/2007 vom 30. November 2007 E. 5.1 mit Hinweisen). In materieller Hinsicht hat die Vorinstanz die Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes bei ihrer Entscheidung nicht berücksichtigt und die erforderliche Interessenabwägung nicht vorgenommen. Da mangels Gutachten der ENHK und aufgrund der Unklarheit über das Ausmass des zu erwartenden militärischen Flugverkehrs die Entscheidungsgrundlagen unvollständig sind, ist eine solche Interessenabwägung zur Zeit auch nicht möglich.

6.7. Gemäss Art. 61 VwVG entscheidet das Bundesverwaltungsgericht in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück. Vorliegend wäre es nur schon deshalb nicht zweckmässig, dass das Bundesverwaltungsgericht – nach Einholung eines Gutachtens durch die ENHK – in der Sache entscheidet, weil der Erlass einer Verfügung betreffend die Festlegung der Luftraumstruktur nach besonderem aviatischem Fachwissen verlangt. Es kann daher nicht Sache des Gerichts sein, die vorinstanzlichen Unterlassungen nachzuholen und damit die Verletzung der Bestimmungen von Art. 62a ff. RVOG zu heilen (vgl. zum Ganzen PHILIPPE WEISSENBERGER, in: Bernhard Waldmann / Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/Basel/Genf 2009, Art. 61 N. 10, 11 und 18).

Es ist angezeigt, dass die Vorinstanz noch Feststellungen zum Umfang des zu erwartenden militärischen Flugverkehrs trifft und anschliessend ein Gutachten der ENHK sowie eine erneute Stellungnahme des BAFU einholt, welches seinen Standpunkt gestützt auf die dannzumal vorliegenden Informationen wird präzisieren können.

6.8. Die Verfügung der Vorinstanz ist damit aufzuheben, soweit Sie die Errichtung des Flugbeschränkungsgebiets LS-R3 "Speer" zum Gegen-

stand hat, und die Angelegenheit zur Ergänzung des Sachverhalts und neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die Beschwerde ist daher gutzuheissen.

7.

Die Vorinstanz stützte ihre Anordnungen auf Art. 40 LFG in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 VFSD. Sie hat allfälligen Beschwerden gegen die angefochtene Verfügung gestützt auf Art. 55 Abs. 2 VwVG die aufschiebende Wirkung entzogen. Die in Frage stehende Änderung der Luftraumstruktur hat damit, wie in der Verfügung festgelegt, am 6. Januar 2011 Gültigkeit erlangt. Seit der Änderung des LFG vom 16. Oktober 2010, die am 1. April 2011 in Kraft getreten ist, stellt der neue Art. 8a LFG die gesetzliche Grundlage zum Erlass von Verfügungen über die Luftraumstruktur dar; diese tritt gemäss Abs. 2 dieser Bestimmung auch dann in Kraft, wenn gegen sie Beschwerde geführt wird.

Ist die aufschiebende Wirkung einer allfälligen Beschwerde entzogen, fragt sich, ob die angefochtenen Anordnungen betreffend die Luftraumstruktur bei Guttheissung der Beschwerde dennoch aus Gründen der Sicherheit vorübergehend aufrecht zu erhalten sind. In der bundesrätlichen Botschaft wird zu Art. 8a Abs. 2 ausgeführt, ein Beschwerdeverfahren beziehe sich erfahrungsgemäss nur auf einzelne Teile des Luftraums, doch werde eine isolierte Betrachtung dem öffentlichen Interesse an einer klaren und damit sicheren Ordnung des Luftraums nicht gerecht, sondern führe zu einer untragbaren Diskrepanz zwischen der publizierten und der effektiv gültigen Luftraumstruktur (Botschaft zur Teilrevision 1 des Luftfahrtgesetzes vom 20. Mai 2009, BBl 2009 4915, 4927 f., 4951). Vorliegend braucht auf diese Problematik nicht näher eingegangen zu werden, geht es vorliegend doch einzig um die Errichtung eines Flugbeschränkungsgebiets, welches ohnehin nur von Zeit zu Zeit hätte aktiviert werden sollen. Diese Möglichkeit entfällt mit der Guttheissung der Beschwerde. Da den Luftraumbenutzern bekannt ist, wie sie sich ausserhalb der Aktivierungszeiten verhalten müssen, erweist sich die vom Bundesrat angesprochene Diskrepanz zwischen der publizierten und der effektiv gültigen Luftraumstruktur im vorliegenden Fall als unbedenklich.

8.

Da die Angelegenheit ohnehin an die Vorinstanz zurückzuweisen ist, erübrigt es sich, auf die Rüge der Beschwerdeführerin einzugehen, es sei ihr das rechtliche Gehör nicht gewährt worden.

9.

9.1. Die Verfahrenskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt. Unterliegt diese nur teilweise, so werden die Verfahrenskosten ermässigt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Keine Verfahrenskosten sind Vorinstanzen aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 2 VwVG). In der Verwaltungsrechtspflege des Bundes gilt die Rückweisung in der Sache an die Vorinstanz zu weiteren Abklärungen und neuem Entscheid (mit noch offenem Ausgang) praxisgemäss als volles Obsiegen der Beschwerde führenden Partei (statt vieler BGE 132 V 215 E. 6.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3762/2010 vom 25. Januar 2012 E. 20 mit Hinweis).

Vorliegend wird der angefochtene Entscheid im beantragten Umfang aufgehoben und die Angelegenheit an die Vorinstanz zurückgewiesen. Die Beschwerdeführerin verlangte zudem nicht die definitive Aufhebung der entsprechenden Anordnungen, sondern wollte bloss die Ergänzung des Sachverhalts und eine neue Entscheidung durch das Bundesverwaltungsgericht bzw. die Vorinstanz erreichen. Dass es hinsichtlich des umstrittenen Flugbeschränkungsgebiets zu gewissen Anpassungen kommt, ist möglich, der Ausgang damit offen. Daher ist die Beschwerdeführerin als vollständig obsiegend zu betrachten und es sind ihr keine Verfahrenskosten aufzuerlegen. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– ist ihr zurückzuerstatten.

9.2. Obsiegende Parteien haben für ihren erwachsenen notwendigen und verhältnismässig hohen Kostenanspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Mangels Gegenpartei ist die Schweizerische Eidgenossenschaft, in deren Namen die Vorinstanz verfügt hat, zur Bezahlung der Parteientschädigung verpflichtet (vgl. Art. 64 Abs. 2 VwVG).

Die Rechtsvertreterin der obsiegenden Partei hat keine Kostennote eingereicht. Die Parteientschädigung wird somit aufgrund der Akten (vgl. Art. 14 Abs. 2 VGKE) auf Fr. 2'500.– (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) festgesetzt.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**1.**

Die Beschwerde wird gutgeheissen.

2.

Die Verfügung der Vorinstanz vom 23. Dezember 2010 wird aufgehoben, soweit sie die Errichtung des Flugbeschränkungsgebiets LS-R3 "Speer" und Anordnungen bezüglich dieses Flugbeschränkungsgebiets zum Gegenstand hat, und die Angelegenheit wird im Sinne der Erwägungen zur Ergänzung des Sachverhalts und neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückgewiesen.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der Beschwerdeführerin wird der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet. Hierzu hat die Beschwerdeführerin dem Bundesverwaltungsgericht einen Einzahlungsschein zuzustellen oder ihre Kontonummer bekannt zu geben.

4.

Die Vorinstanz hat der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 2'500.– (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) zu entrichten.

5.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 65-05.01; Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)
- das VBS, Sektion Luftwaffe, Papiermühlestrasse 20, 3003 Bern
- das BAFU, 3003 Bern

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Lorenz Kneubühler

Andreas Meier

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden, sofern die Voraussetzungen gemäss den Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) gegeben sind. Die Frist steht still vom siebenten Tag vor Ostern bis und mit dem siebenten Tag nach Ostern (Art. 46 Abs. 1 Bst. a BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: